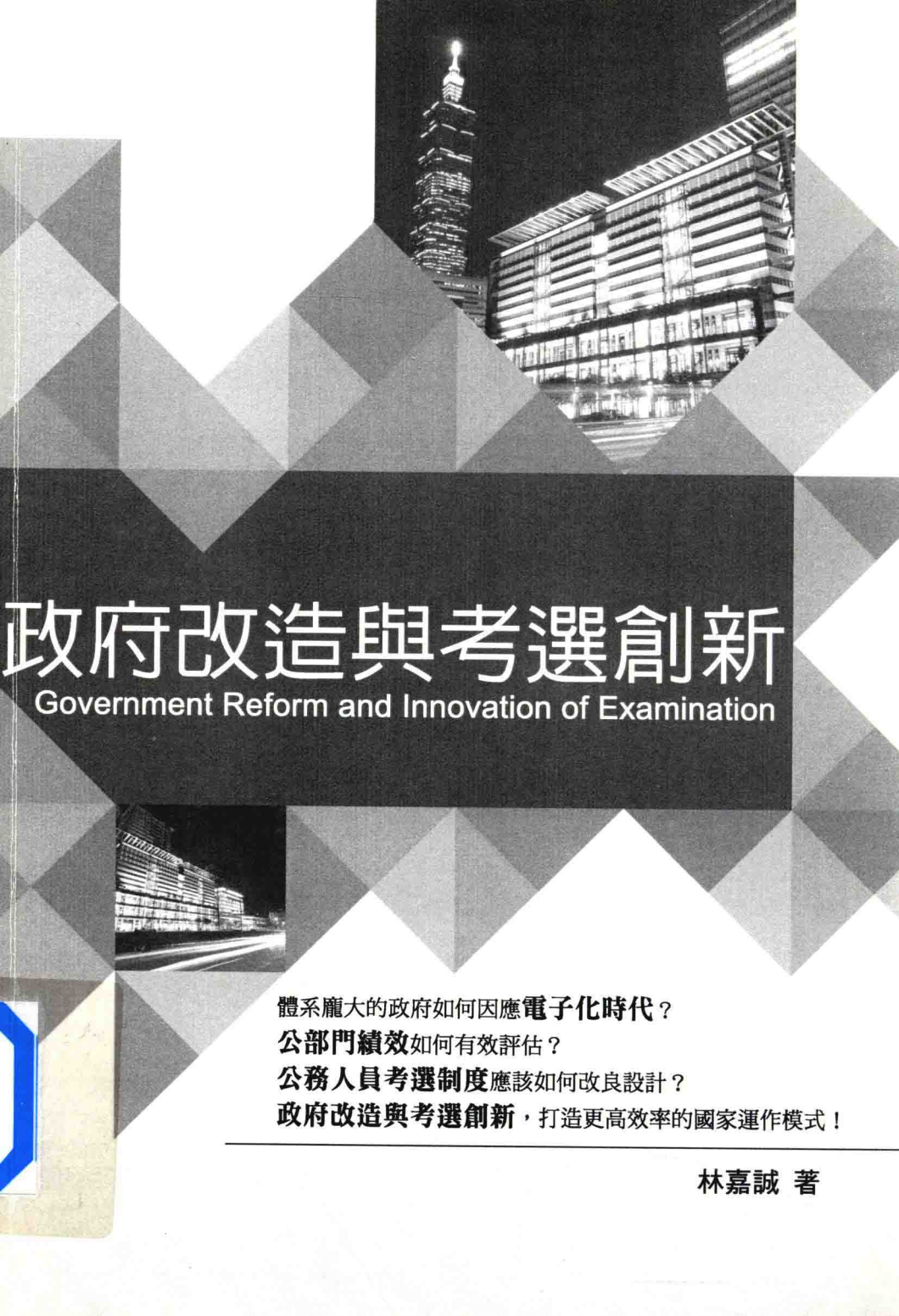




政府改造與考選創新

Government Reform and Innovation of Examination



體系龐大的政府如何因應電子化時代？

公部門績效如何有效評估？

公務人員考選制度應該如何改良設計？

政府改造與考選創新，打造更高效率的國家運作模式！

林嘉誠 著

政府改造與考選創新

Government Reform and Innovation of Examination

林嘉誠 著

新・座標 05 PF0073

新銳文創

INDEPENDENT & UNIQUE

政府改造與考選創新

作 者	林嘉誠
責任編輯	鄭伊庭
圖文排版	郭雅雯
封面設計	蔡瑋中

出版策劃	新銳文創
製作發行	秀威資訊科技股份有限公司 114 台北市內湖區瑞光路 76 巷 65 號 1 樓 電話：+886-2-2796-3638 傳真：+886-2-2796-1377 服務信箱：service@showwe.com.tw http://www.showwe.com.tw
郵政劃撥	19563868 戶名：秀威資訊科技股份有限公司
展售門市	國家書店【松江門市】 104 台北市中山區松江路 209 號 1 樓 電話：+886-2-2518-0207 傳真：+886-2-2518-0778
網路訂購	秀威網路書店：http://www.bodbooks.com.tw 國家網路書店：http://www.govbooks.com.tw
法律顧問	毛國樑 律師
圖書經銷	貿騰發賣股份有限公司 235 新北市中和區中正路 880 號 14 樓 電話：+886-2-8227-5988 傳真：+886-2-8227-5989

出版日期	2012 年 1 月 初版
定 價	450 元

版權所有・翻印必究（本書如有缺頁、破損或裝訂錯誤，請寄回更換）
Copyright © 2012 by Showwe Information Co., Ltd.
All Rights Reserved

Printed in Taiwan

新版序

本書於2007年12月初版，目前已售銷一空，迄今將近四年。本書初版係整理作者在行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）主任委員（2000年5月到2004年5月）及考選部部長（2004年5月到2007年10月）任內，在國內外期刊及研討會所發表論文，全部計=二十一篇，其中九篇以英文分別在美國、西班牙、印度等八國舉行的國際研討會發表。

本書初版計分六大篇：政府改造、政府績效評估、電子化政府、知識型政府、政府的考選制度與菁英流動型態。政府改造包括五篇文章，政府績效評估三篇，電子化政府五篇，知識型政府三篇，政府的考選制度三篇，菁英流動型態兩篇。政府改造與電子化政府明顯是本書的兩大主要重點。

本書新版，初版二十一篇文章，十九篇保留之外基準法制定與政府改造與電子化政府與轉型中的公共服務典範刪除，另加兩篇新文章：〈政府改造的發展與執行（2008-2011）〉及〈電子化政府典範轉型的省思（2008-2011）〉。政府績效評估制度建立之後，通常行之數年，較少大幅改變，近三年來亦是，因此未加新文。以研發創新與知識管理為核心的知識型政府，學理建構與具體方案，近三年未有突破，未加新文。

作者已於2008年5月離任考選部長，未再涉獵考選制度，因此再版未有相關新文，菁英流動型態的研究領域廣泛，近三年沒有相關研究，也未有新文列入。

政府改造自2008年之後，由於行政與立法由同一政黨主政，因此有不少執行方案與相關立法。本書新加〈政府改造的發展與執行（2008-2011）〉，探討業經完成立法及付諸實施的政府改造。電子化政府的推動有其連續性，技術、人力、資金、策略、組織等缺一不可。近三年資訊通訊技術突飛猛進，例如智慧型手機、平版電



腦、快速的文件傳送、雲端技術、搜尋科技等，對電子化政府的推展，必有衝擊，也可能構成典範的轉型，因此加上〈電子化政府的典範轉型之省思〉（2008-2011）一文，全書共計二十一篇。

本書由秀威資訊科技公司出版與發行，特此申謝。

林嘉誠 謹序
2011年10月

原序

本書計分六大部分：政府改造、政府績效評估、電子化政府、知識型政府、政府的考選制度以及菁英流動型態。係整理作者在行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）主任委員（2000.05－2004.05）及考選部部長（2004.05－迄今）任內，在國內期刊及國際研討會所發表論文，全部計二十一篇，其中九篇曾以英文分別在美國、南韓、泰國、南非、匈牙利、印度、西班牙、沙烏地阿拉伯等國舉行的國際研討會發表。

2000年5月，台灣首次政黨輪替執政，作者奉令出任行政院研考會主任委員，由於作者曾於1994年至1998年擔任台北市政府政務副市長兼研考會主任委員，對於研考會業務尚稱熟稔，研考會主要負責政策規劃及督導各機關貫徹政策執行，核心職能包括研究發展、政府組織改造、政府績效評估及電子化政府。研考會主委四年任內，完成各機關四年中程計畫、精省作業、行政院組織法修正案送立法院審議，推動行政機關資訊化及引進知識管理制度，建立績效評估指標。2002年美國布朗大學評比一百九十八個國家電子化政府成果，台灣首次獲得第一名。

廣義政府改造包括政府組織調整、政府績效評估、電子化政府等，以美國為例，雷根總統時期著重政府組織改造，柯林頓總統著重政府績效評估，布希總統強調電子化政府。政府改造議題，自1980年代，即成為各先進國家重要政策，學術界也日益重視，展開研究工作。新公共管理學派的企業型政府概念，顧客導向的服務型政府，政府內部流程創新，促進學習型組織，彈性用人制度，提昇人力資源，提高政府服務效能等，均成為學術界及實務界關注的焦點。作者學者從政，負責研考會業務，做中學之外，若干心得也撰文發表。



2004年5月，作者轉任考選部部長，負責公務人員及專技人員考試，由往昔負責政策規劃及評估，轉為負責人力及菁英的引進與篩選，三年多期間，除了檢討改進現有國家考選制度，並以轉型正義角度，分析威權體制時代的若干考選措施。同時以人力資源觀點，延續在研考會任職期間所推動知識管理，分析公部門的知識管理，並以菁英流動概念，探討政務首長、常任文官以及專技人員。

利用公餘，先後在台灣大學國家發展研究所、東吳大學政治研究所開授「組織變革與政府改造」，在台北大學企業管理研究所、東吳大學企業管理研究所開授「企業與政府專題」，在東吳大學社會研究所開授「網路社會與電子化政府」，經由教學相長，督促作者不忘本業。

本書可以出版，考選部陳君嫻祕書、李震洲參事及國家菁英季刊同仁，協助整理、編排及校對，行政院研考會何全德處長、張文蘭副處長幫忙收集文稿，秀威資訊科技公司代理經銷，特表申謝。

林嘉誠 謹序

2007年10月

目 錄

新版序	i
原序	iii

第一篇 政府改造

政府改造的檢討與展望	3
行政院之組織改造	26
施政理念與組織再造	50
創新服務與政府改造	63
政府改造的發展與執行（2008-2011）	75

第二篇 政府績效評估

計畫管理的回顧與前瞻	91
行政機關績效評估制度的推動與展望	101
公部門績效評估技術與指標建立	119

第三篇 電子化政府

塑造數位行政文化，建立顧客導向型政府	143
政府資訊建設與公義社會	157
電子化政府的推動與展望	173
電子化政府的網路服務與文化	197
電子化政府典範轉型之省思	230



第四篇 知識型政府

政府部門的研究發展機制及其評估	245
知識型政府的意涵與發展	256
公部門的知識管理——台灣經驗	275

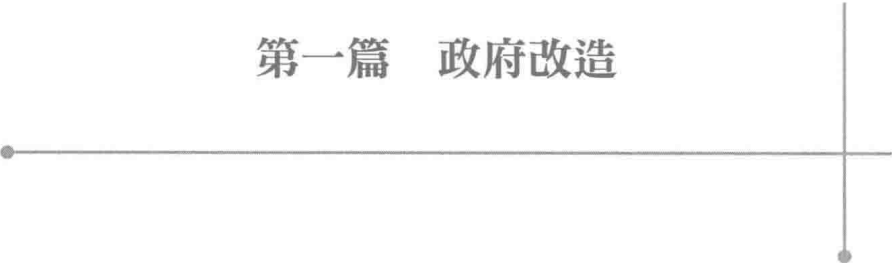
第五篇 政府的考選制度

考選制度的檢討與設計	289
政治體制轉型與國家文官考試	301
臺灣經濟發展、教育制度與專技人員考試	327

第六篇 菁英流動型態

政府改造、菁英流動及其影響	347
政務首長的流動分析 2000.5-2007.5	375

第一篇 政府改造



政府改造的檢討與展望

壹、前言

為強化國家競爭力，以因應21世紀挑戰，世界各先進國家莫不積極從事「政府再造」工程，並已蔚為一股世界性的再造潮流。我國在歷經多年努力得以於2002年正式加入世界貿易組織（WTO），正面臨一個全新的政經局勢與國際競爭模式，為因應經濟自由化與國際化以擴展國際活動空間，及提昇我國在全球產業分工體系的優勢地位與競爭力外，如何提昇國家競爭力，立足於激盪的新世紀，即為政府首要的施政目標。因此，如何透過「政府再造」工程，重新對政府角色、功能及組織結構調整等，開展新的視野、思維和做法，實為當前首要課題。

面對瞬息萬變的國際環境，政府組織必須具備高度的創造力，才能爭取更大的生存空間。除強調管理技術、重視可量化的服務輸出與績效評估、靈活運用民間力量與建立政府機關的企業精神，同時重新思考如何讓政府組織跳脫僵化的窠臼，轉為彈性、不斷創新、有適應力的有機體外，在全球化風潮下，全球治理理念所彰顯的非營利組織功能，亦為此波政府改造所應重視的構面。因此，政府組織及員額的彈性重整，以及非政府及非營利組織加入政府服務提供的行列，乃成為推動政府組織改造之基礎。

貳、主要國家政府改造之歷史回顧

近年來，世界各國為確保國家競爭優勢，因應愈趨激烈的國際競爭情勢，加速提昇國家整體競爭力，皆將推動「政府再造」作為追求國家高度發展的重要策略，經濟學人雜誌（The Economist）



(1996:9) 更聲稱：公部門改革是項全球趨勢 (civil service reform is global business)。所謂的政府再造 (re-inventing government 或 re-engineering) 意即在政府組織加入動力、重新發動的意思。在二次大戰後，西方先進國家每三至五年就推動一次政府再造運動，藉由調整固化的組織結構，適應新的社會需求，重新為政府注入能量。最近各國政府在建構「小而美」、「小而省」、「小而能」的努力情形，概述如下。

一、各國政府再造之背景因素

1999年9月，由二十七個經濟合作發展組織 (OECD) 會員國次長級人士，所參加該組織公共管理委員會 (PUMA) 在巴黎所舉行的研討會中，共同就未來十年政府所要面對的挑戰，提綱挈領列舉要項：民眾對政府信心的滑落、教育良好並具有良好知識公民的增加、社會的分殊與多元化、就業模式與生活型態的改變及國際組織與次級組織權力的提高。另外有關政府體系的大趨勢臚列如下：

(一) 全球化與分權化趨勢的形成

伴隨世界經濟體系形成與資訊科技提供的資料傳遞、儲存便利性，無形間弭平地理區隔並增加國與國間的互動，同時，突破既有民族國家概念與藩籬，經濟力量的整合促使政治權力加速分權，基於規模經濟考量，逐漸凸顯區域化與地方化趨勢。

(二) 人口與社會結構的改變

隨著高齡化社會來臨，未來醫療照護需求相對提高，將造成政府財政基本支出增加，同時，民間社會力展現影響公共領域，新社會運動具體呈現，改變既有經濟結構、秩序與價值，如自然生態的永續發展、少數族群的尊重與體諒及婦女權益的倡議與保障等。

（三）政策問題複雜性的提高

各項政策問題不若以往可明確界定，經常牽涉到多個機關權責，因此，跨部門合作與多元政策工具使用為必然趨勢，同時，政策目標間的衝突造成政策決策弔詭（paradox）現象層出不窮。

（四）公共服務需求量的增加，公民、團體、民意代表主動參與度提高

隨著「草根民主」與社區意識提高，現代公民要求參與政策制訂過程，並提出更多的服務需求，甚至要求自行執行政策，因此，如何建立參與機制、拓展參與管道成為改進代議民主制度的新課題。

（五）中央委託地方執行業務與中央管制彈性化

地方政府常為中央政策實際執行者，基此，中央基於因地制宜、服務就近性及實現顧客導向精神等因素，委託地方辦理各項具有地方及區域特質業務，同時，為賦予政策執行上的便利，各項管制措施亦大幅鬆綁。

（六）政策與制度的多元與分殊

過去政策執行係採縱向分工方式推行，執行機制往往是單一具有壟斷特質，惟為因應社會多元化現象，政策的形成、規劃、執行及評估過程中，將改採多元政府中心的橫向合作方式執行，過去上下命令執行模式將轉變為水平多元的協調執行模式。



二、各主要國家政府改造做法

自1980年代以來，多數的已開發國家所從事的公部門改革的手段包含了政治機制任務、結構、目標之變革，行政革新之再造等等，提出民營化、精簡化、企業化、電腦化、委外經營等對策。例如美國的「國家績效評估報告」（Report of National Performance Review，簡稱NPR），英國的「續階計畫」（The Next Steps）、公民憲章（Citizen Charter）、解除管制（Deregulation Initiation），紐西蘭的政府改革，日本的行政改革，加拿大推動學校網際網路（Schoolnet）計畫，乃至中國大陸的改革等等，皆構築了未來國家的願景，留下了改革的軌跡，以期人民與政府攜手並進，共同達到國家的進步與競爭力的提昇¹。

（一）美國

美國從1905年至1993年，至少經歷十一次的政府改造計畫（Moe，1992），當中涵蓋了1930年代末期總統辦公室、1937年的布朗婁委員會（Brownlow Committee）、1939年的組織重組法案（Reorganization act）……等（Rosenbloom and Ross，1994：147）。邇來，更在Osborne與Gaebler（1992）著作的「新政府運動」推波助瀾下，柯林頓政府就積極進行廣泛性的行政改革，當中最具代表性的是1993年由副總統高爾所推動完成的「國家績效評估報告」。其主要目標就是「使政府做得更好，花得更少」（Making the government work better，but cost less.）；五項基本原則就是：1.削減不必要的政府支出；2.為顧客服務；3.授權予公務員；4.幫助社區解決他們自己的問題；5.追求卓越。美國的新政府運動的推行做法，可以說跨越了公私部門、州與地方政府、國界，進行著降低成本、提高效率的大工程。透過政策革新，於1993年通過政府績效與結果法案

¹ 江岷欽、劉坤億，民85：123；吳堯峰，民86：35-37。

(Government Performance and Results Act)，進行政府部門之「全面品質管理」，即績效管理與評估²。同時，推動政府部門民營化及解除公共服務領域之管制，鼓勵民間參與公共服務，擴大業務委外等。

(二) 英國

1979年柴契爾夫人(Mrs. Thatcher)當選首相後所執政的十一年半期間，英國進行了近代最重要的行政改革，繼而梅傑(John Major)首相上任後，檢討過去政府再造優缺點，持續改進並推動。其政府改造運動的特性是針對問題提出改革，主要執行策略包括：五年內將文官人數減少50%；建立財政管理改革系統(The Financial Management Initiative, FMI)促進責任式管理；1988年更進行大規模的政府再造方案——續階計畫(The Next Steps)，將政府功能分為政策功能與服務傳送功能，使政府更有效率及責任，政策功能由部長掌管，服務傳遞則置於獨立的執行機構(Free-standing Agencies)，以商業化標準來引導(范祥偉，民86:52)。具體目標則是希望將75%的公務員都轉移到執行機構中，使政府四分之一的人力在中央負責政策規劃，而四分之三的人力負責政策執行(Osborne & Plastrik, 1997:26)；同時大量進行公營事業民營化，包括目前仍進行之運輸與教育部門，以及大量鬆綁法令管制、解除提供公共服務之獨占。1991年梅傑繼任首相後宣佈公民憲章(The Citizen's Charter)，要求公務人員改進服務以及對人民承擔更多責任，公開服務標準以接受全民監督，將人民納入顧問機制，建立獨立的申訴制度等，促使英國政府更有效率，更具現代化。

² 行政院人事行政局，91年度中高層主管人員赴美專題研究報告，35-37。



（三）紐西蘭

紐西蘭政府自1984年改革以來也透過權力下授，國營事業公司化、民營化，以及在預算與人事制度上積極引入企業經營理念等，推動大量的公共服務領域項目委外辦理。包括能源、石油、紐西蘭航空、郵局、電訊、森林等國營事業民營化，採煤礦、港口、航空經營公司化，釋放大部分的政府專賣獨占權，擴大私部門參與管道，解除鐵道、船運、外匯管制等。改革以來，中央部會的公務員由八萬八千人縮減為三萬四千五百人，其中主管運輸、鐵道、航空、港灣的交通部，由原先近七十個部門，約四千五百個職員，經過業務移轉民營、專業性獨立委員會及特殊公法人後，編制縮減，目前僅剩下六十人。歷經八年進行全方位大刀闊斧的改革後，紐西蘭在1994至1997年期間IMD所公布的世界競爭力報告，「政府效率」評比項目已連續四年高居全球第三名，已成為舉世矚目的成功典範。

（四）日本

1996年日本橋本內閣於十月取得自由民主黨、社會民主黨及新黨的共識，組成以橋本龍太郎首相為召集人的行政改革會議，進行行政改革，確認二十一世紀國家應有之機能，重組中央省廳，加強首相官邸機能之策略等課題。其具體目標有三，一為謀求內閣及首相官邸機能之擴充及強化，經由中央省廳大規模重整，以確保行政之綜合性、策略性及機動性；二為謀求行政資訊之公開、對國民之說明責任的貫徹、政策評鑑機能之提昇及行政透明化之實現；三為貫徹行政事務之官民分擔，就公營事業進行澈底的評估檢討及創設獨立行政法人，以謀求達成行政的精簡與效率化的目標。1997年小淵繼任首相後，內閣仍繼續前開行政改革之基本方向，並於1998年